

當前我國面臨的非傳統安全問題 與因應對策之研究

撰稿人：王鵬程

摘 要

- 一、隨著全球化趨勢的快速變遷，國家面臨的安全議題已不同於冷戰時期的威脅型態，國家安全的定義與範疇，除了傳統的政治、軍事或外交威脅外，在非傳統安全威脅上，已超越國家安全的界線，成為跨國性安全議題。
- 二、「非傳統安全」威脅可能是有意製造的，也可能是無心造成的，它與「傳統安全」威脅之間並非毫無關聯。具體來說，非傳統安全威脅具有潛在性、爆發性與難以控制等特點，它們時常以危機的方式呈現出來。
- 三、「非傳統安全」的出現及日益受到重視的背景有以下三個方面：(一)冷戰結束後各國戰略重心移轉；(二)相互依存的世界使得全球性問題備增；(三)安全理念與觀念的改變。使得國際關係邁入一個歷史的新階段。

關鍵詞：非傳統安全威脅、國家安全、人類安全、恐怖主義、非典型戰爭

壹、前言

2019年冬季首次爆發於中國大陸武漢市，隨後在2020年1月迅速向全球多國擴散的「新型冠狀病毒」(Coronavirus, COVID-19)已對世界各國造成嚴重恐懼、失序與憂慮。聯合國秘書長古特雷斯(António Guterres)警告新型冠狀病毒的大流行與遍及全球各國所造成的影響除嚴重威脅人類的健康外，對於社會與經濟的破壞將加劇全球不穩定，動亂和衝突，使全球陷入衰退。¹然此次因病毒侵襲對安全問題所產生的焦慮，再次讓「非傳統安全」議題成為國際矚目焦點，每個國家為確保「國家生存」與「國家安全」不受病毒威脅的情況下，紛紛建立起層層防線與尋求各國間相互協助，為解決全球化所帶來的問題，建立合作關係。

過往，冷戰期間，傳統安全觀主要指外部勢力已對本國的領土與主權進行一系列的戰爭威脅與軍事入侵等，基於維護國家主權和領土的完整各國間必須尋求同盟或聯盟手段方能確保國家安全與社會發展，「國家生存」是以「軍事安全」為核心的國家安全觀；與此同時，國家為達到「生存」目的，國際間均以追求新型武器的研發、製造與量產，於是「軍備競賽」成為各國在尋求安全議題時必須重視與執行的主軸。然而，冷戰結束後，軍事威脅明顯降低，國際環境從原先的「意識型態」與「軍事力量」的兩極對抗，趨向於強調以「合作」的安全機制所取代。隨著全球化趨勢的快速變遷，國家所面臨的安全議題已不同於冷戰時期的安全威脅型態，國家安全的定義與範疇，除了傳統的政治、軍事或外交威脅層面之外，國際

間伴隨著人口、資源、環境與病毒在非傳統安全威脅層面上，如恐怖攻擊、經濟安全、天然災害、傳染疾病等，已超越國家安全的界線，成為跨國性安全議題。

然「非傳統安全」概念是在冷戰結束後被提出來新的「安全」觀念，大部份學者們認為冷戰結束後，無論是對兩極化體制的瓦解以及蘇聯解體的因素進行反思，或是因全球化的迅速發展迫使人們必須面對多元、複雜且不熟悉的安全議題，並深刻體認到單靠強大的軍事力量並不能真正確保「國家安全」生存無虞的情況下，國家安全的威脅來源可以是一個國家，也可能是組織、團體或個人所造成時，藉由新安全問題的出現，使得「非傳統安全」議題愈來愈受到關注。²因此，為適應全球化時代的來臨，消弭「非傳統安全」潛藏於國內的威脅與影響，本文透過探究非傳統安全議題的緣起及產生背景，逐步對我國非傳統安全威脅主要挑戰進行分析與歸納，續就非傳統安全威脅所產生的問題，提出因應策略與防控措施，以維護國家安全。

貳、非傳統安全議題的緣起及產生背景

一、緣起

就人類社會和國際關係而言，所謂的非傳統安全是由非政治和非軍事等因素所組成，直接或間接影響並威脅該國和鄰近區域國家與全球各國的發展。相較於20世紀90年代之前，傳統安全觀所強調的軍事安全和政治安全而言，非傳統安全可說是傳統安全內涵的延伸，其涵蓋範圍要比傳統安全威脅來得更廣泛和更複雜



，對於人類社會的影響更具體與深入。由於非傳統安全內容廣泛，其所涉及的多個領域，如恐怖主義、犯罪組織、金融危機、文化安全、民族分裂、難民問題、武器擴散、毒品走私、天然災害、人口安全及傳染疾病等均被視為當前對國際社會具有嚴重威脅。90年代以後，隨著全球化的加速發展，國際關係結構產生重大變化，國家與國家間出現複雜、交叉及相互依存的局勢。新的安全威脅因素在全球化的推波助瀾下，搭上日益發達的科學技術，現代化的運輸系統或通訊軟體等，將某個國家內部的不穩定因素，很快的超越國家疆界，成為跨國、跨地區並快速的傳播和擴散至全球各地。³

然而「非傳統安全」威脅可能是有意製造的，也可能是無心造成的，它與「傳統安全」威脅之間並非毫無關聯。對於某些國家而言的「傳統安全」問題，對其他國家來說可能是「非傳統安全」問題。例如中東地區長期以來因經濟發展、資源短缺及難民流動等「傳統安全」問題，在西方國家強力介入與干預的情況下，對於許多國家來說將產生新興的「非傳統安全」威脅，其威脅因素可能是組織、團體或個人導致的，「非傳統安全」問題若無獲得適當的解決，嚴重時將會引起衝突與戰爭等「傳統

安全」問題。因此，「非傳統安全」威脅對於「國家安全」甚至是「人類安全」所造成的影響已超越「傳統安全」威脅；具體來說，非傳統安全威脅具有潛在性、爆發性與難以控制等特點，⁴它們時常以危機的方式呈現出來，並且挑戰政府在危機管控與風險管理時的治理與控制能力。然「非傳統安全」威脅危機發生時，對一個國家的安全與發展其破壞程度與力量有時甚至超越局部戰爭的傳統安全威脅。

實際上，「非傳統安全」的問題很早之前就已經存在了，但這類問題在剛開始時往往未受到重視，並將其附屬於「傳統安全」問題上。直到冷戰結束，甚至是911恐怖攻擊事件後，使得大多數國家對「非傳統安全」問題予以重視且投入實質性的關注。大國的國家安全戰略不再以軍事安全為重心，更多國家因世界地緣政治格局的重組與經濟版圖的重新劃分等因素，不再視他國為自身的威脅，轉而投注更多精力在「非傳統安全」領域上。⁵如911恐怖攻擊事件的發生，使得二次世界大戰後全球唯一的霸權國家「美國」遭受前所未有的「國家安全」威脅。911事件，除造成死亡及失蹤人數超過3千名，更造成經濟損失超過10,000億美元，更讓美國國民對其本土絕對安全觀

表一：傳統安全與非傳統安全比較表

類型	研究對象	威脅來源	目標
傳統安全	國家	來自外部的政治、軍事、外交威脅	保護國家的主權、領土完整
非傳統安全	國家、社會及個人	恐怖攻擊、經濟安全、天然災害、傳染疾病等	相互依存的世界使得彼此關心共同的利益及跨國性合作議題。

資料來源：蔡育岱、譚偉恩，〈從國家到個人：人類安全概念之分析〉，《問題與研究》，第47卷第1期，2008年3月，頁177。

念徹底瓦解，911事件的破壞程度遠高於第一次波灣戰爭。此外，2003年中國大?廣東地區出現「非典型肺炎」(Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS)及當前疫情尚未舒緩與降溫的2019年「新型冠狀病毒」(COVID-19)，對於全球政治、經濟、外交、軍事等諸多方面的影響程度勢必高於局部戰爭所帶來的衝擊。⁶

二、產生背景

冷戰結束後全球化的快速發展，使得國際關係邁入一個歷史的新階段，這意謂著各國對於安全概念的轉化與安全研究方向的調整已不同於過往所關注的層面。基此，「非傳統安全」的出現及日益受到重視的背景有以下三個方面：

(一) 冷戰結束後各國戰略重心移轉

隨著兩極對峙格局的瓦解，國際社會出現一超多強的新格局逐步形成，國家與國家間爆發大規模戰爭可能性降低的情況下，各國國家安全受到外部軍事威脅相對下降，國家用於國防軍事方面的費用逐年減少，使得各國有能力開始重視及規劃國內建設與發展。⁷1994年，美國柯林頓政府時期所公布的《美國國家安全戰略報告》(A National Security Strategy of Engagement and Enlargement)中明白指出，冷戰結束後美國安全戰略方針必須因應全球局勢而大幅調整。20世紀前葉，美國為防止及防堵共產勢力擴散的緊張局勢在90年代後已逐步消失殆盡。當前，美國所面臨的國家安全問題已是多元及複雜；因此，在面臨不同於以往的安全威脅型態時，美國必須在21世紀即將來到前，重新提出與制定美國國家安全的三大目標：1.為確保國家安

全不受威脅，持續增強美國軍武實力，以迎接隨時可能發生的戰事。2.繁榮及振興美國經濟。3.將美國民主成果擴大至海外地區。上述三大目標明確把「繁榮及振興」美國經濟提升到國家安全的層面，且將「經濟安全」列為後續美國能否持續保有全球具有舉足輕重的影響力及維持軍事力量先驅等視為重要的關鍵因素。⁸與此同時，中共為徹底表現放棄冷戰思維，謀求人類共同發展與和平共處的新安全觀，在外交戰略上強調，互信、互利、平等與合作是全球邁向世界和平的政治基礎，各國間應該在經濟交往與共同富裕的前提下，增加對話、磋商和談判機制等綜合性發展，才能藉由彼此經濟力量的向上提升，帶動各國國內經濟與社會發展向前邁進。⁹

(二) 相互依存的世界使得全球性問題備增

全球化的迅速發展使得一國國內的問題與不穩定因素產生外溢效應並跨出國界，如金融危機、環境汙染、跨國犯罪、國際恐怖主義、資源短乏、極端氣候等負面性的全球性議題，其影響範圍不僅是國家或地區遭受破壞，更是對於人類安全造成嚴重威脅。以1997年亞洲金融風暴及2001年反恐戰爭為例。1997年7月，爆發的一場金融危機開始席捲東亞和東南亞的大部分地區。該危機源於泰國放棄固定匯率制而爆發，進一步波及至鄰近亞洲國家的金融秩序，使亞洲各國除經濟遭受嚴重震盪外，更導致部份國家政局動盪與社會不穩，甚至是衝擊到俄羅斯和拉丁美洲經濟。¹⁰此外，911事件後，恐怖組織因全球反恐聯盟的共同合作與有效打擊，使得



恐怖份子的避難所及訓練營地遭到摧毀與破壞，致使恐怖勢力為從實體化的團體，走向虛擬化、沒有架構、無領導階層的小規模獨立組織，並利用網路空間的虛擬化、隱蔽性等優異條件，執行一系列無攻擊重心的恐怖攻擊行動。恐怖份子藉由網際網路的線上平臺運用，大量吸收長期飽受西方社會歧視背景條件下的穆斯林青年與移民社群。¹¹恐怖組織亦運用電子郵件、影音資料、線上社群等互動與教學等方式對於具有保護色功能的本國籍激進人士及極端份子，¹²進行線上教學與虛擬訓練，使他們不需集中訓練，便能藉由網路資訊實施自我激化並執行恐怖攻擊任務。

(三) 安全理念與觀念的改變

面對新的歷史時期和新的國際環境時，人們在安全觀念上也開始產生變化。過往傳統安全研究方向主要集中在「國家」生存高於一切，且其威脅來源主要是來自於外部的軍事力量。然而在全球化時代，國家間爆發戰爭的可能性已大幅度降低的前題下，一但某個國家內部局勢的不穩定，必將間接或直接的超越疆界的限制，造成它國社會與「人類安全」的重大威脅。換言之，非傳統安全所關注的議題正是與人類「生存與發展」息息相關，安全概念的轉化與變遷即從強調「國家」的安全調整到重視「個人」的安全，並關心到人類生存、環境保護、疾病預防等相關安全議題。¹³以1994年聯合國發展計劃署《人類發展報告》資料中所提出關於「人類安全」而論，是指人們對於死亡、疾病、工作喪失、種族紛爭等日常性議題的關注

與關心程度遠大於國家安全遭受外來武力威脅。依據其文件內容所述，21世紀人類安全的概念必須著重於四個基本特徵：1.人的安全是普遍關注的問題。不論是富有或貧窮的國家「人類安全」議題均與該國人民習習相關。對於「人類安全」而言，如失業、毒品、犯罪、污染和侵犯人權等均屬於重大威脅，且可能從一個國家延伸到另一個國家並不斷增加。2.人類安全的各個組成部分是相互依存的。當人類安全受到威脅時，所有國家將無依倖免並且深陷其中。全球化的發展下，飢荒、疾病、污染、毒品販運、恐怖主義、種族糾紛和社會衝突等不在是單一事件發生並局限於該國疆界裡；相反的，隨著國際間經貿、文化、宗教等密切交流下快速傳播至各個角落。3.「人類安全」問題應建立早期預防機制，更勝於事後防堵。舉例而言，1980年全球在防治愛滋病的花費上高達2,400億美元；反之，如在事件發生前花費數億美元強化個人及家庭健康教育觀念，必能減少愛滋病感染者染疫與傳播的機會。4.「人類安全」是以人為中心，主要關注人們的生活及參與社會活動層面。從下而上的基本理念中，當人們生存與自由沒有受到威脅時，國家及國際社會才能獲得相對穩定與維持。¹⁴

參、我國非傳統安全威脅主要挑戰

一、恐怖主義方面

對我國而言，臺灣並不是國際恐怖組織攻擊的主要目標，且至目前為止沒有形成恐怖組織的條件，但隨著全球化趨勢的快速變遷，恐

怖組織早已視我國為不友善的國家，¹⁵國內亦不能排除成為恐怖份子匿藏地點或犯罪活動的中繼站，然考量恐怖主義已朝國際化與網路化發展，恐怖組織可能與國內不法份子勾結，伺機發動恐怖攻擊事件，對我國家安全帶來嚴峻挑戰。尤其，恐怖組織在「西方國家長期進行的反恐戰爭」及「移民社群長期飽受歧視」等即有的生存空間受到嚴重壓縮與限制的多重壓力條件下，反而迫使恐怖份子藉由網際網路的隱密性與匿名性，將實體化的運作方式，逐漸轉向以電子訊息、網路交流平台等虛擬空間發展模式，強力散播恐怖主義思想、募集恐怖活動資金、吸收恐怖組織新成員及指揮、調度、下達攻擊指令等，¹⁶藉以規避該國政府高壓打擊。

恐怖組織更利用網路平台擴大「宣傳」、「激化」與「感召」各國穆斯林裔青年及各地潛在支持者投奔恐怖組織行列，並運用網際網路的高度隱密性，將「傳統恐怖攻擊手段」結合「網路駭客技術」，針對各國政府資訊、金融、軍事、能源等國家重大基礎建設進行「網路恐怖攻擊」，並鼓動每一位孤狼式恐怖份子運用隨手可得的殺戮工具、毒物、爆裂物等，¹⁷鎖定重大公開活動、人潮聚集處所等進行恐怖襲擊，製造恐怖攻擊悲劇。¹⁸對國際社會而言，今日的恐怖攻擊模式，已非昔日傳統式恐怖攻擊。恐怖組織在有限的資源下，為成功躲避國際反恐聯盟的追緝，勢必化整為零，從實體化的運作，逐漸轉換成以網路交流平台為主要傳遞媒介的作戰方式。當各國對於恐怖攻擊提高警戒的狀態下，「網路」乃成為恐怖組織最有利、最廉價且最有效的作戰工具。因此，

為有效防範、掌握與打擊恐怖主義，在國家安全的維護、管理與治理層面，必須從研擬自動化、快速化、精準化的網頁資訊搜尋引擎與比對處理技術等，才能在資訊化的時代中，成功偵獲恐怖活動動向，確保國家安全不受威脅。

二、生態環境方面

臺灣因地狹人稠、土地過度開發及高度工業化發展等多重因素下，促使我國的環境安全問題非常嚴重。大自然的生態系統必須維持在一定的平衡狀態下才能夠正常的運作，環境的污染不僅造成自然生態嚴重破壞，更影響到人民的正常生活及損害國民的身體健康，在惡性循環的狀態下，將國家經濟逐步帶向衰敗的方向。目前，我國以直轄市及工業區為中心的環境污染已隨著人口密度及工廠作業需求能量的快速增加而不斷加劇，並向周邊縣市蔓延。其所帶動的環境惡化諸如空污問題、水源短缺、土壤流失、物種滅絕、森林減少等已對我國經濟發展、社會安定及人類安全等相關因素造成嚴重衝擊。

齊柏林導演2013年的作品《看見臺灣》，藉由直升機拍空角度，拍出臺灣一系列的生態環境問題，如污染的河川、被挖得半禿的山頭、海邊的消波塊、還有工廠排放的廢氣，在空拍的鏡頭下無所遁形，也讓當時的政府不得不重視並召開「國土保育專案小組會議」成立了「國土保育專案小組」，¹⁹並針對《看見臺灣》這部影片所拍攝到的相關問題整理出治理方法。此外，我國空氣品質指標(AQI)全臺灣22個縣市監測站實際採樣測量資料顯示，西部地區從2013年起迄今均未到達標準(15微克／立方公尺)。由於受到地形及氣候的影響，使得



西部地區在春秋之際，白天吹向內陸，晚上吹向沿海，污染物持續累積導致空污發生，²⁰其中又以雲林縣和嘉義縣最為嚴重。(如圖一)根據研究得知，臺灣十大死因中，有七大和空氣污染密切相關，而空污中PM2.5(細懸浮微粒)更可以穿透一般口罩，直達胸腔，增加各種心血管疾病和提高死亡率的風險。²¹與此同時，臺灣山坡地超限使用，不僅造成水土流失，自然生態環境破壞，更因為濫伐、濫墾、濫建、濫挖、濫採或堆積土石、濫堆垃圾廢棄物、擅自採採礦物等其他違法使用，嚴重影響國土保安和人民生命財產。²²河川資源在未受控制的工業、家庭廢水或農牧業污水的任意排放使得河水不再清澈，甚至發出臭味；加上自然災害如颱風、山崩等，使得進入河川中的垃圾、泥沙或生物大量增加，超出原先河水的負荷量時，河川水質就會發生變化。²³基此，我國在軍、民科技產業快速現代化及高度工業化的雙重因素下，正為生態環境污染問題付出國民身體

健康危機和死亡，甚至影響我國經濟發展及人類生存環境安全。

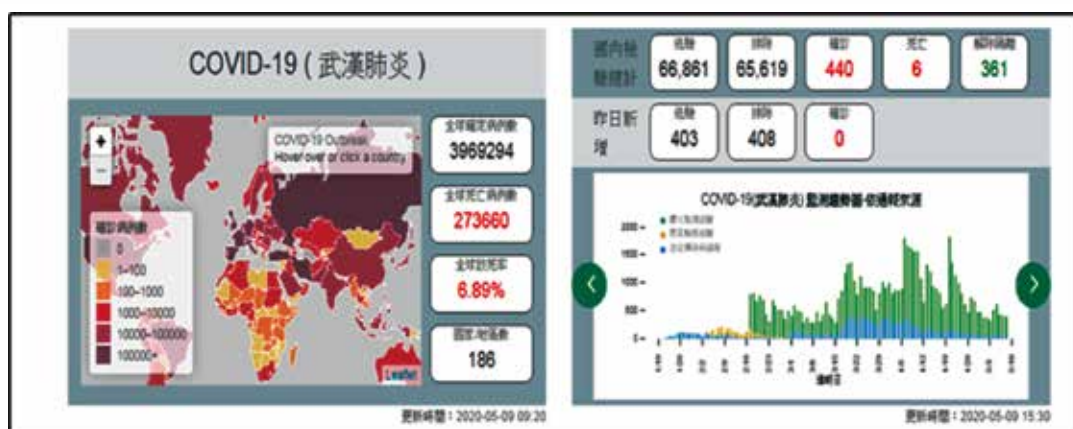
三、公共衛生方面

隨著全球化的快速發展，某些新型流行性傳染疾病將快速傳播、擴散及蔓延至全球各地。新型流行性傳染疾病將造成社會恐慌，嚴重危害人類健康，以及全球巨大的經濟損失，對全球安全及國家安全構成重大威脅。尤其，近年來從中國大陸、歐洲、非洲與中東地區爆發並傳播到全球的非典型肺炎(SARS)、禽流感(H7N9)、新型冠狀病毒(COVID-19)、新型庫賈氏病(VCJD，俗稱狂牛症)、伊波拉(Ebolavirus)、中東呼吸症候群(MERS)等多種傳染性疾病，不僅使得人類正常的生活秩序遭到破壞，還造成局部社會的動盪和混亂。舉例來說，當前仍對世界各國造成嚴重影響的「新型冠狀病毒」(COVID-19) (如圖二)，因各國為防堵病毒從國外入境及防止疫情在國內流傳與爆發的前題下，造成為了抗疫而讓工廠停工



圖一 行政院環保署空氣品質監測網

資料來源：〈細懸浮微粒手動監測成果〉，《行政院環保署空氣品質監測網》，2020年4月29日，<https://airtw.epa.gov.tw/CHT/EnvMonitoring/Central/spm.aspx>，檢索日期：2020年4月29日。



圖二 衛生福利部疾病管制署武漢肺炎監測資料

資料來源：〈嚴重特殊傳染性肺炎〉，《衛生福利部疾病管制署網站》，2020年5月9日，<https://www.cdc.gov.tw/>，檢索日期：2020年5月9日。

，旅遊業亦受到嚴重衝擊，航空公司減少航班甚至停飛，無數旅客取消渡假或商務差旅。隨著新型冠狀病毒從中國大陸地區的向外擴散，股市大幅波動，從全球股市到某些類型的退休金計劃與個人儲蓄帳戶均受到嚴重衝擊。²⁴

然回顧過往歷史，人類一直在上演著與傳染病的戰鬥。鼠疫曾令中世紀歐洲震撼，而動搖社會基礎，進而發展為宗教改革；天花在大航海時代跨越海洋，毀滅了阿茲特克帝國；第一次世界大戰期間的新型流感，造成西班牙大量士兵感染，明顯改變了戰爭的局面。令人諷刺的是，人類為追求更好、更舒適的群體生活，藉由國際組織或區域合作所共同推動的城市化與全球化活動，將使得傳染疾病的爆發不僅限於一個地區，亦迅速發展為全世界的問題，所引發的後續效應對政治、經濟和社會的影響難以估量。²⁵

相對其他國家而言，臺灣因「新型冠狀病毒」所造成的衝擊已更勝於2003年非典型肺炎(SARS)。由於臺灣對中國大陸的經貿過度依

賴，且經貿交流過密，當中國大陸經濟因公共衛生問題受到更嚴重的衝擊時，連帶著臺灣也深受經濟成長的打擊。而這些來自需求面的衝擊，經由產業關聯性的相互影響，將使得觀光旅遊、交通運輸、旅館飯店和餐飲等相關服務業直接受到影響，造成關閉、倒閉、停業(工)等一系列社會與國家安全問題。²⁶因此，當突發性的公共衛生事件直接或間接發生在人類日常生活上時，對於國家發展和社會穩定也同步影響，亦關係到國際形象和國家利益。

四、經濟安全方面

若以國家安全威脅的層面來探究我國經濟安全，可將經濟安全定義為：「國家安全免於受經濟活動或經濟政策的負面影響。」²⁷受到經濟全球化的影響，經濟因素佔我國非傳統安全威脅中的地位與日俱增。在全球化的發展條件下，各國經貿相互依賴程度遠大於90年代以前，且任何一個國家在他國遭受經融危機時，都無法回避經濟問題對本國經貿利益的影響。就我國而言，於1991年成為亞太經濟合作



(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)之一員，並與組織內20個經濟體共同尋求「貿易與投資自由化」、「商業便捷化」及「經濟與技術合作」，透過自由化與便捷化，將減少貿易投資成本達成區域內共享經濟繁榮之目標，²⁸減少各經濟體間貿易和投資之障礙。2008年因美國的次貸風暴所引發的金融海嘯，對我國進出口貿易受到巨大衝擊，創下七年來的最大減幅紀錄；同時，工廠倒閉、企業紛紛裁員，失業率於同年9月暴增至4.27%是近四年同月新高紀錄。另外就投資、消費方面在金融海嘯的衝擊下，企業紛紛緊縮、延緩及暫停諸多重大投資計畫；加上經濟前景不樂觀，民眾實質薪資負成長、收入不增反減及消費能力降低等因素下，將對我國經濟成長產生不利之影響。²⁹

此外，臺灣地小人稠、自產能源很少、進口能源比率已逐年升高，能源問題亦是影響我國經濟安全的重要因素。近年來，全球氣候暖化引發全球高度關注，各國皆以「節能減碳」作為能源政策發展主軸，紛紛將能源危機列入國家重大安全議題研究時，一個國家能掌握與控制全球資源數量的多寡，成為整體國力展現的重要指標。尤其，石油、天然氣及煤礦等戰略能源價格的起落，不僅影響世界經濟的發展，對於能源高度依賴的臺灣，能源問題易受外在環境如國際能源事件及價格之影響，進而對國內經濟民生造成負擔。³⁰因此，臺灣所面對的經濟安全問題與形成原因錯綜複雜，為維護我國國家安全、政治穩定、經濟利益及避免錯失參與區域與國際經濟整合的契機等，應在現有能源進口與開採方式的基礎上，以更宏觀的

視野，環視當前國際間為爭奪戰略資源，爭相於南海海域開採及覬覦蘊藏於北極冰層底下的石油、天然氣及金屬礦產等資源，³¹積極參與北極事務上研擬有利於我國能源永續發展之政策方針。

肆、因應我國非傳統安全威脅的策略

一、建立交流機制、整合反恐資訊

精準的情報才是打擊恐怖活動最佳的利器，沒有正確的恐怖活動訊息，各國或國際間情報單位在執行反恐怖活動時將事倍功半。然而情報蒐集與分析亦是國內、外情治單位有效監控、預防與打擊恐怖主義的重要部分。911事件後，美國為爭取國際社會的支持，中國大陸乃是美國全球反恐戰略中不可缺席且極力拉攏的主要國家之一。美、中兩國在加強反恐情報交流和溝通的基礎上，建立反恐情資與技術交流平台。³²然就美、中雙方加強執法領域合作方面，雙方同意採取促進執法人員交流、完善磋商機制、建立有關部門之間熱線聯絡渠道、即時交換情報資訊等措施，加強雙方在緝捕和遣返在逃犯罪嫌疑人、反恐、打擊跨國犯罪、毒品走私、偽造貨幣、洗錢、侵犯智慧財產權和網路犯罪、遣返非法移民等方面的合作。中國大陸公安部與美國司法部簽署一系列合作文件，其中包括「中國大陸公安部與美國聯邦調查局關於反恐情報資訊交流與合作的諒解備忘錄」，³³雙方持續加強在反恐情報交流合作。

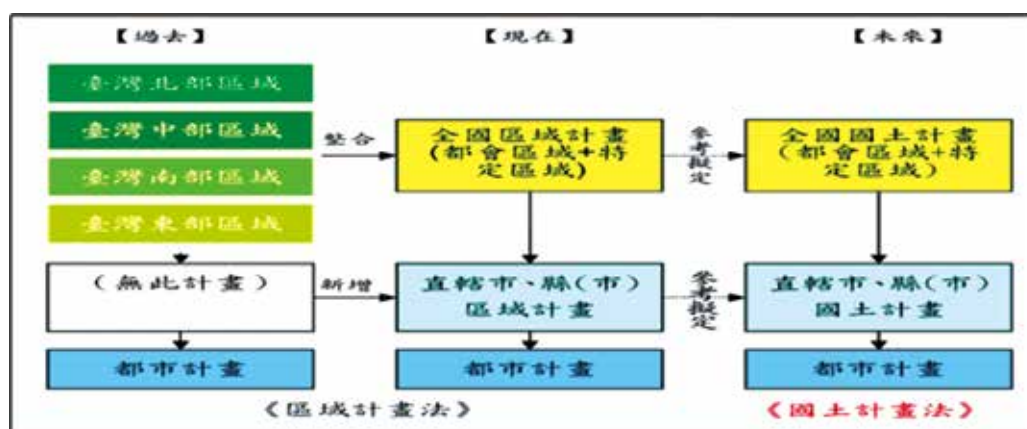
我國情治單位除參考先進國家打擊恐怖主義作法外，亦應透過網路監控、情報交流與傳遞，事先掌握可能犯案的本國人士、外籍人員與犯案地點，並針對民眾經常聚集、出入頻繁

及重大集會的地點，加強情蒐偵防及現場的巡邏，都將有助於預防及降低恐怖事件的發生。³⁴美國第一份「美國國土安全國家戰略報告(National Strategy for Homeland Security, 2002)」，將「情報及預警系統建立(Intelligence and Warning)」列為首要任務。內文強調，為避免恐怖份子以促不及防的方式發動恐怖攻擊，在提升「情報及預警系統建立」主要有下列五項目標：(1)提高聯邦調查局的分析能力；(2)建立資訊分析及重要基礎設施安全維護部門；(3)落實國土安全顧問體系；(4)運用交叉分析、比對，預防恐怖攻擊；(5)建制「假想敵」(Red Team)單位。³⁵2007年所出版的「美國國土安全國家戰略報告」亦是在前述資料的基礎上，將當前美國內、外部環境威脅及容易遭恐怖份子入侵、利用與攻擊部份提出更為深入的研究，強調恐怖份子利用「網路」成為犯案工具已是不爭的事實，一旦恐怖份子利用網路攻擊我關鍵基礎設施、政府財政或科技部門等，都將造成國家安全重大危機。³⁶因此，我國在

整合反恐資訊及完善通報機制時，行政院「國土安全辦公室」須在即有的反恐行動基礎上，採取不同的思維與作法，除整合跨部會合作機制外，在組建反恐打擊力量方面必須參考國外一流反恐部隊的訓練與訓場的建置，並針對恐怖活動可能發生的處所，如機場、火車、捷運、高鐵、巴士、船舶等人群聚集環境，加強巡邏密度及建立通報與危機處理機制。

二、落實國土保育、遏制環境汙染

我國為因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，並復育環境敏感與國土破壞地區，行政院自2016年5月1日起施行《國土計畫法》，落實追求國家永續發展等國土保育工作。行政院中央主管機關、直轄市、縣(市)主管機關依《國土計畫法》第45條規定，公告實施全國國土計畫、直轄市、縣(市)國土計畫、國土功能分區圖。過往《區域計畫法》不再適用，並於後6年內全面執行《國土計畫法》(如圖三)。³⁷《國土計畫法》施行前我國並沒有全盤的國土規劃，又因《區域計畫法》



圖三 國土保育過去、現在、未來目標

資料來源：〈國土保育〉，《行政院國家建設五大施政目標》，<https://www.ey.gov.tw/Goals/6F665F3A71F09817>，檢索日期：2020年5月9日。



跟《都市計畫法》，管制國土利用的強度不夠，使得都市以外，沒有計畫的土地形成「無秩序狀態」，保育地濫墾、農業生產帶出現工業區等亂象層出不窮，而這些土地的傷口都讓我國國土資源逐步流失。為完整國土完善規劃，徹底顛覆土地任意變更現象，在《國土計畫法》規範下，土地利用規範更嚴格，土地的使用必須嚴格遵照四大功能區：國土保育區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區的分類使用方式。因此，過去工業廢水污染農地、山坡地因變更土地使用的方式蓋成滿山滿谷的民宿現象也可望解除。³⁸

此外，以民眾健康為出發點，在空氣污染防治上，由環保署與相關部會開會討論訂定更積極的作為及改善目標，並於2017年12月21日通過「空氣污染防制行動方案」。「空氣污染防制行動方案」內容著重在細懸浮微粒(PM2.5)上提出了更具體的作為，包括各個國營事業必需依規定達到超低排放、禁止老舊烏賊車上路、改善各餐飲業油煙排放及道路、營建工程與河川揚塵等目標。並針對上述目標，除提高標準與加重罰則外，亦提供民眾優惠貸款，鼓勵業者汰換高污染的老舊車輛，才能符合最新的環保排放標準，達成改善空氣品質目標。³⁹而國內河川污染來源主要來自於常生活、畜牧及工業廢水等，為持續改善我們的河川水質，積極與相關事業主管機關合作推動河川污染改善措施，逐步降低河川污染負荷，並將我國11條主要嚴重污染的河川依污染程度作為優先整治對象，相關執行作法包括下列七項：1.依地方政府公

告劃定總量管制區與放流水標準；2.推動現地生活污水處理設施；3.杜絕非法排放加強稽查管制；4.推動畜牧糞尿資源化利用；5.加速推動污水下水道工程(含污水截流)；6.事業深度查核及功能評鑑；7.推動河面垃圾攔除。河川恢復以往的乾淨及原先的生態環境，藉由中央與地方共同努力及分工合作，為河川永續環保貢獻力量。⁴⁰

三、加入國際組織、共享防疫經驗

長期以來中共透過各種方式、管道及手段，對我外交空間進行破壞與打壓。中共拒絕在官方外交上，接受國際社會「承認臺灣」或「中共與臺灣並存」的安排。即使是非外交、非官方的場合，中共亦運用各種方式掌握臺灣參與活動的程度與情形。中共藉其擁有聯合國安理會常任理事國地位，破壞臺灣與邦交國關係、干預臺灣與無邦交國的實質交流、否定我國家主權、矮化我國國際地位外，更反對臺灣參與國際組織與活動，將臺灣排除在聯合國體系之外，如「世界衛生組織」(World Health Organization, WHO)等。⁴¹當臺灣被中共以各種方式阻擋加入全球防疫體系，迫害生活在臺灣的人民在環境保護與人類健康免受疾病威脅的同時，說明了臺灣必須依靠自己的努力，把防疫工作視為從事對抗「非典型戰爭」，並重新思考面對這場「非典型戰爭」所帶來的非傳統安全威脅可能產生的問題，運用過往對「非典型肺炎」(SARS)及流行性傳染疾病危機處理的經驗，阻擋病源的入侵，減少或暫停與疫區的往來及在國內圍堵並殲滅病毒的傳播。⁴²

臺灣因地理位置鄰近中國大陸，當「新

型冠狀病毒」爆發及疫情蔓延全球時，臺灣雖然無法參與「世界衛生組織」(WHO)，所取得資訊及管道均有限，但藉由病源地疫調及邊境管控作為，於第一階段防堵中國疫情，中國居民入境等措施，有效地在第一時間將中國疫情防堵於境外，並於第二階段防堵全球疫情，全面禁止外國人登機來臺轉機等多項超前部署措施是臺灣成功防疫與抗疫的關鍵。此外，我國藉由2003年的抗煞經驗在2004年修正《傳染病防治法》，並於2005年成立「國家衛生指揮中心」(The National Health Command Center, NHCC)，作為中央與區域、地方直接聯繫的防疫作戰指揮中心，暢通聯絡通訊系統，建構完整的資訊平台。另外，為積極展開國際防疫合作及國際人道援助行動，強化國際疫情資訊及輿情的蒐集，協調與推動國際公衛交流合作，並與區域及全球各國合作聯合防疫，善盡國際公民的責任。2004年我國修改《衛生署組織法》，增設國際合作處(現為國際合作組)，⁴³而此次「新型冠狀病毒」疫情全球肆虐之際，為展現上述與國際防疫合作成果，更於2020年3月18日與美方共同發表「臺美防疫夥伴關係聯合聲明」，展現雙方攜手對抗「新型冠狀病毒」疫情的決心並多次與歐盟官員舉行視訊會議。⁴⁴藉由參與國際合作平臺的建構，同步培養我國國際公衛人才，增強國際事務的經驗與觀瞻。

四、前瞻經濟規劃、開創能源產業

非傳統安全問題具有跨國性和不確定性，也非單一政府部門或僅運用一個國家的能力就可以對於核心問題徹底解決。隨著時代

的變遷，臺灣從農業、工業及現在的高科技王國，其經濟實力已備受世界各國肯定。但受到全球經貿情勢的急劇轉變，臺灣內部經濟發展面臨勞工不足、人才缺乏、薪資停滯、環保抗爭與能源缺乏等惡劣條件，對外則面臨全球產業鏈移轉、區域經貿整合與科技發展日新月異的衝擊等都對我國經濟安全造成負面效應。⁴⁵近期因新冠疫情從中國大陸內部不斷向外延燒，全球幾乎都出現某種形式的封城或鎖國。在疫情持續影響下，國際對於今年全球經濟表現預期並不樂觀，且財經專長預估臺灣經濟成長率只有0.2%。經濟層面主要受影響的對象，包括人與人接觸愈多或需要人口密集消費產業、服務業受衝擊最大，連帶對於上層的製造業產品需求減少，造成工廠停工及出現資金斷鏈問題。因此，國內無薪假和失業人數將快上升，對於社會與國家安全產生嚴重衝擊。⁴⁶

對於經濟領域而言，經濟是一個國家生存的命脈，臺灣想要免於受到周邊國家或全球經濟波動對我造成的重大影響，除依靠國人在各行各業持續努力不懈外，在構建經濟安全的防禦體系方面，臺灣為確保產業結構與經濟發展安全無虞，勢必與時俱進針對國家未來走向擬定有利於國家經濟發展的前瞻規劃與政策制定，並結合財經學者專業意見與大數據資料統計，試著找出臺灣新投資標的，為臺灣經濟命脈永續發展、穩定成長做出最大貢獻。⁴⁷此外，與經濟安全息息相關的能源議題亦是影響我國經濟成長不可忽視的重要因素。臺灣能源使用長期以來過度依賴進口，若海外發生戰事，臺灣就會面臨能源



供應斷炊的風險。為解決能源短缺問題，我國可比照歐美國家先進作法，積極發展再生能源，降低對煤礦、天然氣及石油等使用需求與對環境的重大衝擊，且藉由增加國內再生能源的設置，帶動我國邁入低碳經濟之行列，同時帶動綠色能源產業向上發展，增加就業機會及增進國家永續發展等目標。⁴⁸

伍、結論

非傳統安全威脅是時代變化的產物，隨著非傳統安全威脅的上升，當前世界安全威脅呈現多變化、多元化、全球化的趨勢，迫使各國投注在安全議題上的力度遠超過傳統安全威脅。尤其，非傳統安全威脅具有跨國性，僅靠一個國家的力量是無法有效解決非傳統安全問題。尤其，某國政府一但不能處理國內非傳統安全問題，或是在處理的過程中導致該國出現動亂等局面，進而造成威脅

因子向外擴散時，將面臨外部介入或國際力量干預。

過往「個人自掃門前雪、不管他人瓦上霜」舊安全思維和解決問題的模式可能使得非傳統安全威脅伺機隱藏與蔓延，不僅沒有解決問題的根源，甚至引起區域或全球恐慌。因此，針對非傳統安全威脅議題，加強國際合作，增加彼此間相互依存的交流及資源共享，才能在問題發生時運用最短的時間找到正確解決問題的方案與應對措施，為國家安全建立堅實的基礎。

作者簡介

王鵬程上校

陸軍官校85年班、美國陸軍指揮參謀學院99年班、國防大學戰爭學院103年班、國立中正大學戰略暨國際事務研究所104年班，曾任國防大學陸軍指揮參謀學院教官、國防大學戰爭學院教官、主任，現服務於國防大學戰爭學院。

注釋

- 1 〈聯合國安理會：面對疫情全球各國應該團結〉，《BBC中文網》，2020年4月10日，<https://www.google.com.tw/amp/s/www.bbc.com/zhongwen/trad/amp/world-52241968>，檢索日期：2020年4月13日。
- 2 李環，〈解析非傳統安全〉，《國際關係學院學報》，第4期，2005年，頁1-5。
- 3 胡利平，〈非傳統安全威脅對中共外交戰略的影響-再論大國意識的培養〉，《內蒙古工業大學學報》，第12卷第2期，2003年9月，頁17-18。
- 4 同註2，頁2-3。
- 5 郭梅峰，〈淺析非傳統安全的若干問題〉，《江蘇省社會主義學院學報》，第2期，2008年3月，頁1。
- 6 劉傳強，〈中共非傳統安全面臨的挑戰及應對策略〉，《南京大學公共管理學院學報》，第1期，2008年1月，頁18。
- 7 齊琳，〈中共國內非傳統安全問題研究述評〉，《國際關係學院學報》，第1期，2005年1月，頁27-28。
- 8 The White House, "A National Security Strategy of Engagement and Enlargement", July 1994, p1-2.
- 9 同註3，頁18。
- 10 吳玉山著，《俄羅斯轉型1992-1999:一個政治經濟學的分析》(臺北市：五南圖書出版有限公司，2000年)，頁8-21。
- 11 Gabriel Weimann著，馬浩翔譯，《新一代恐怖大

- 軍：網路戰場》(台北：中華民國國防部，2018年10月)，頁40-65。
- 12 張福昌在「歐美本土恐怖主義的發展與因應策略」提出本土恐怖主義是一種新型恐怖主義，其特色在於「利用具有保護色功能的本國籍人民作為遂行恐怖活動的工具，以避人耳目，躲避情資單位的監視、調查與破壞，使當事國防不勝防，進而達到製造恐怖攻擊、擾亂公共秩序的目的。」
- 13 蔡育岱、譚偉恩，〈從國家到個人：人類安全概念之分析〉，《問題與研究》，第47卷第1期，2008年3月，頁152-158。
- 14 The United Nations Development Programme, "Human Development Report 1994", March 1994, p22-23.
- 15 賴昭穎，〈亞太反恐同盟歐巴馬提到臺灣〉，《聯合新聞網》，2015年11月24日，<http://udn.com/news/story/8988/1333731>，檢索日期：2020年4月21日。
- 16 王朝煌，〈網際網路恐怖活動資訊搜尋技術之探討〉，發表於「第二屆恐怖主義與國家安全」論文集(桃園：中央警察大學，2006年12月28日)，第113頁。
- 17 鼓吹孤狼式恐怖主義的重要文件。第一份文件出現於2003年初，在一個極端網路論壇Sada al Jihad(Echoes of Jihad)上，鼓吹追隨賓拉登思想者不待命令對全球各地發動恐怖行動(encouraged Al-Qaida sympathizers to take action without waiting for instructions)；第二份文件出現於2004年，阿布·穆薩布·蘇瑞(Abu Musab al-Suri)在網路上發表名為「號召全球伊斯蘭反抗運動(Call for Worldwide Islamic Resistance)」的文章，內文強調由個人或小型獨立團體所帶領的「無領袖反抗運動」(Leaderless Resistance)，將擊敗敵人；第三份文件出現於2006年，由蓋達組織的精神領袖阿布·吉哈德·馬斯里(Abu Jihad al-Masri)發表一篇「如何獨立戰鬥」(How to Fight Alone: Proposed Ideas and Methods)。
- 18 林泰和，〈近期歐洲恐怖主義發展之研析〉，《問題與研究》，第55卷，2016?12月，頁118。
- 19 黃筱歡、黃郁齡、林奕甫，〈回顧齊柏林鏡頭下，看見臺灣背後看不見的環境成本〉，《The New Lens關鍵評論》，2017年6月23日，<https://www.thenewslens.com/article/7081>，檢索日期：2020年4月27日)
- 20 〈空氣品質與日常生活〉，《行政院環境保護署》，2020年4月28日，https://airtw.epa.gov.tw/CHT/Encyclopedia/pedia04/pedia4_8.aspx，檢索日期：2020年4月28日。
- 21 林倖妃，〈空污健康的隱形殺手〉，《天下雜誌》，2013年11月26日，<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5054076>，檢索日期：2020年4月28日。
- 22 〈臺灣省加強山坡地保育利用管理方案〉，《植根法律網》，1994年11月24日，<http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=B240060031001200-0831124>，檢索日期：2020年4月29日。
- 23 〈河川為什麼髒了〉，《經濟部水利署南區水資源局》，2016年1月21日，<https://www.wrasb.gov.tw/child/content2-2.html>，檢索日期：2020年4月29日。
- 24 〈肺炎疫情：八張圖表說明新型冠狀病毒如何衝擊全球經濟〉，《BBC中文網》，2020年3月5日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-51731992>，檢索日期：2020年5月3日。
- 25 〈人類與傳染病的戰鬥：面對新型病毒，請正確地恐懼〉，《日經中文網》，2020年2月3日，<https://money.udn.com/money/story/120769/4318769>，檢索日期：2020年5月3日。
- 26 王塗發，〈武漢肺炎對臺灣經濟之衝擊將更勝SARS〉，《民報》，2020年2月11日，<https://www.peoplenews.tw/news/f6fd5fa6-8568-4f99-ad87-425861ba558e>，檢索日期：2020年5月3日。
- 27 李沃牆，〈經濟邊緣化威脅國家安全〉，《中時電子報》，2014年9月19日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20140919001090-260310?chdtv>，檢索日期：2020年5月4日。
- 28 〈亞太經濟合作APEC會議〉，《財政部全球資



- 訊網》，2020年2月19日，<https://www.mof.gov.tw/multiplehtml/185>，檢索日期：2020年5月4日。
- 29 吳孟道，〈當前金融危機對臺灣經濟發展之影響與因應之道〉，《財團法人國家政策研究基金會》，2008年11月12日，<https://www.npf.org.tw/3/4985>，檢索日期：2020年5月4日。
- 30 林全能，〈我國能源情勢與能源政策之發展〉，《綠基會通訊》，第42期，2015年12月，頁12-13。
- 31 The Arctic Council，<https://arctic-council.org/index.php/en/about-us>，檢索日期：2020年5月5日。
- 32 朱鋒，〈911和中美關係〉，《BBC中文網》，2002年9月18日，http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/china_news/newsid_2266000/22662262.stm，檢索日期：2020年5月5日。
- 33 徐海濱，〈中美簽署加強執法合作聲明 將交流反恐情報資訊〉，《國際線上》，2006年7月31日，<http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/8606/2006/07/31/1062@1153680.htm>，檢索日期：2020年5月5日。
- 34 邱吉鶴，〈獨狼式恐怖主義興起與因應策略之探討〉，《健行學報》，第35卷第2期，2015?4月，頁93。
- 35 U.S. Department of Homeland Security, “National Strategy for Homeland Security”, July, 2002, pp27-31.
- 36 U.S. Department of Homeland Security, “National Strategy for Homeland Security”, October, 2007, pp28.
- 37 〈國土保育〉，《行政院國家建設五大施政目標》，<https://www.ey.gov.tw/Goals/6F665F3A71F09817>，檢索日期：2020年5月9日。
- 38 程晏鈴，〈等了23年的國土計劃法，能讓臺灣土地的傷口癒合嗎?〉，《天下雜誌》，2015年12月30日，<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5073553>，檢索日期：2020年5月9日。
- 39 〈空氣污染防治行動方案〉，《行政院國家建設五大施政目標》，<https://www.ey.gov.tw/Goals/81689F916EB5D550>，檢索日期：2020年5月9日。
- 40 〈河川污染整治20年嶄新水環境〉，《行政院環保署水資保護網》，2020年3月5日，https://water.epa.gov.tw/River_A-news.aspx，檢索日期：2020年5月9日。
- 41 〈從中共對我外交打壓論我朝野應有之立場與作法〉，《中華民國大陸委員會》，2006年5月25日，https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=B383123AEADAE52&sms=2B7F1AE4AC63A181&s=13CD0DDBDAC8B7BB，檢索日期：2020年5月10日。
- 42 王崑義，〈全球化、人類安全與後SARS時代：兩岸非傳統安全的新議題〉，《遠景基金會季刊》，第5卷第2期，2004年4月，頁178-182。
- 43 〈臺灣完善的健保體系及抗煞經驗〉，《中華民國外交部》，2020年4月，<https://www.mofa.gov.tw/Upload/RelFile/2861/171532/20200420%e4%b8%bb%e8%bb%b81-1%e5%81%a5%e4%bf%9d%e9%ab%94%e7%b3%bb%e8%88%87%e6%8a%97%e7%85%9e%e7%b6%93%e9a9%97.pdf>，檢索日期：2020年5月11日。
- 44 〈臺灣是國際社會的良善力量〉，《中華民國外交部》，<https://www.mofa.gov.tw/cp.aspx?n=3FCC7ED69E5E3E5D>，檢索日期：2020年5月11日。
- 45 《臺灣經濟研究院》，https://www.tier.org.tw/intro/director_saying.aspx，檢索日期：2020年5月11日。
- 46 林祖嘉，〈疫情對不同產業的影響分析〉，《國家政策研究基金會》，2020年4月11日，<https://www.npf.org.tw/1/22610>，檢索日期：2020年5月12日。
- 47 同註45。
- 48 歐嘉瑞，〈我國再生能源發展策略〉，《國家政策研究基金會》，<https://www.npf.org.tw/12/7865>，檢索日期：2020年5月12日。